

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsrätten under krig och krigsfara (SOU 2023:79)

Bakgrund

Svenska ILO-kommittén har genom remiss den 4 mars 2024 (A2023/01565) ombetts att yttra sig över betänkandet *Arbetsrätten under krig och krigsfara* (SOU 2023:79).

Utredningens uppdrag

För situationer när Sverige kommer i krig eller är i krigsfara eller då det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige är eller har varit i krig eller krigsfara, finns det särskilda bestämmelser i den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen, vari den arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262) ingår. De utomordentliga förhållandena benämns i betänkandet som krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Utredningen har bl.a. haft i uppdrag att lämna förslag till en justerad arbetsrättslig beredskapslagstiftning och därvid att säkerställa att parterna på arbetsmarknaden har möjlighet att ingå beredskapsavtal och att föreslå hur utrymmet att avvika från lagstiftningen genom kollektivavtal ska utformas. I uppdraget har även ingått att analysera och bedöma om det behövs ändringar i bestämmelserna om överläggningskyldighet för arbetsmarknadens parter i lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Utredningen har även haft i uppdrag att analysera behovet av anpassningar av arbetsmiljö- och arbetstidsregleringen samt de föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa bemyndiganden för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden.

Betänkandets förslag i urval och dessas förhållande till ILO:s konventioner

EU-rätten och Sveriges övriga internationella åtaganden (kap. 5 i betänkandet)

I betänkandet finns ett särskilt kapitel om EU-rätten och Sveriges övriga internationella åtaganden. ILO behandlas särskilt i avsnitt 5.3.3. Det anges bl.a. att Sverige har ratificerat ett stort antal av ILO:s konventioner, inklusive samtliga av ILO:s s.k. kärnkonventioner som omfattar föreningsfrihet, organisationsrätt och erkännande av rätten till kollektiva förhandlingar, avskaffande av alla former av tvångsarbete, avskaffande av barnarbete samt avskaffande av diskriminering i arbetslivet.

Utredningen anger att den beaktat ILO:s konventioner vid utformandet av förslagen. Utredningen har särskilt redogjort för ILO-reglering såvitt avser rätten att vidta stridsåtgärder, skydd för minderåriga i arbetslivet, studieledighet samt arbetstidsreglering.

Utformningen av en ny arbetsrättslig beredskapslag (kap. 6 i betänkandet)

Utredningen anser att utgångspunkten för den arbetsrättsliga beredskapslagstiftningen bör vara att arbetsmarknadens parter tar ansvar för att bestämma vilka anpassningar som behöver göras i olika verksamheter för att tillgodose totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Utredningen anför bl.a. följande. Arbetsmarknadens parter kan teckna s.k. beredskapsavtal. Även om utgångspunkten är att arbetsmarknadens parter ska ta ansvar för en fungerande arbetsmarknad under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden behövs en arbetsrättslig beredskapslagstiftning som kan anpassas till totalförsvarets behov under sådana förhållanden. Vidare underlättar tydliga regler parternas förhandlingar om kollektivavtal. Lagstiftningen ska även kunna fungera som ett golv i de verksamheter som inte omfattas av kollektivavtal.

Utredningen föreslår att arbetsrättsliga beredskapsbestämmelser ska samlas i en särskild arbetsrättslig beredskapslag på samma sätt som i dag. Enligt utredningen bör de ändringar som i fredstid kan förutses behöva göras i arbetsrätten under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden framgå av lagen och inte i förordningar som baseras på bemyndiganden i lagen.

Beredskapsbestämmelserna i den nya arbetsrättsliga beredskapslagen och bemyndigandena i lagen ska tillämpas om Sverige kommer i krig.

De särskilda beredskapsbestämmelserna (kap. 2–7 i lagen) avser anpassningar i lagen (1976:580 om medbestämmande i arbetslivet,

förkortad medbestämmandelagen, (kap. 2), lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen, förkortad förtroendemannalagen, (kap. 3), lagen (1982:80) om anställningsskydd, förkortad anställningsskyddslagen, (kap. 4) och semesterlagen (1977:480) (kap. 5) samt begränsningar i arbetstagares rätt till ledighet (kap. 6) samt därutöver bemyndiganden (kap. 7).

Det föreslås att regeringen ska få föreskriva att beredskapsbestämmelserna, inklusive bemyndigandena, ska tillämpas vid krigsfara och extraordinära förhållanden (jfr 15 kap. 6 § regeringsformen). En sådan föreskrift ska underställas riksdagens prövning på visst sätt. Vad bemyndigandena avser redovisas nedan.

Anpassningar i medbestämmandelagen (kapitel 2 i lagen)

De anpassningar som föreslås avseende medbestämmandelagen avser huvudsakligen lagens förhandlingsregler – bl.a. reglerna om primär förhandlingsskyldighet enligt 11, 12, 14 § andra stycket och 38 §§ – samt regler om tystnadsplikt och regler om tolkningsföretråde (arbetsplikt). Parterna har möjlighet att genom kollektivavtal avvika från dessa beredskapsbestämmelser.

Svenska ILO-kommittén vill här erinra om ILO:s konvention (nr 154) om främjande av kollektiva förhandlingar. Av konventionens artikel 5 följer bl.a. att åtgärder ska vidtas för att främja kollektiva förhandlingar och att successivt utsträcka kollektiva förhandlingar till alla frågor som avser arbets- och anställningsvillkor. ILO-kommittén noterar därutöver att det i ILO:s konvention (nr 155) om arbetarskydd och arbetsmiljö, vilken utgör en av ILO:s s.k. kärnkonventioner, i artikel 19 anges bl.a. att företrädare för arbetstagare i ett företag ska ges fullgod information om de åtgärder som vidtagits av arbetsgivaren för att trygga arbetsmiljön och kan rådfråga sina representativa organisationer om sådan information förutsatt att de inte röjer handelshemligheter.

Svenska ILO-kommittén gör bedömningen att de föreslagna anpassningarna inte är i strid med någon av Sverige ratificerad ILO-konvention.

Anpassningar i förtroendemannalagen (kapitel 3 i lagen)

Utredningen anser att det under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden kan finnas skäl att begränsa en arbetstagarorganisationens tolkningsföretråde för att tillgodose totalförsvarets behov. Utredningen föreslår därför att en arbetsgivare utan hinder av det fackliga tolkningsföreträdet, ska få vägra en facklig förtroedeman sådan ledighet som fordras för det fackliga uppdraget och som medför risk för störning i produktionen eller andra liknande påfrestningar till skada för totalförsvaret.

Svenska ILO-kommittén vill i sammanhanget erinra om konvention (nr 135) om arbetstagarrepresentanternas skydd inom företaget och åtgärder för att underlätta deras verksamhet. Av konventionens artikel 2.1 följer att arbetstagarrepresentanter inom företaget ska åtnjuta sådana lättnader som är ägnade att snabbt och effektivt sätta dem i stånd att fullgöra sina uppgifter.

Svenska ILO-kommittén gör bedömningen att den föreslagna bestämmelsen inte är i strid med någon av Sverige ratificerad ILO-konvention.

Anpassningar i anställningsskyddslagen (kapitel 4 i lagen)

Utredningen föreslår flera anpassningar i anställningsskyddslagen. Det föreslås

- inskränkning i skyldigheten att lämna besked till tidsbegränsat anställda och säsongsanställda om att arbetstagaren inte kommer att få fortsatt anställning,
- att intresset av att tillgodose totalförsvaret ska beaktas vid omplaceringsskyldigheten enligt 7 § andra stycket och såvitt avser bedömningen av tillräckliga kvalifikationer enligt 22 §,
- att om det behövs för att tillgodose totalförsvarets produktionsbehov får en arbetsgivare förflytta en uppsagd arbetstagar till en annan ort under uppsägningstiden och vägra rätt till ledighet för att söka annat arbete enligt 14 §, och om
- inskränkning såvitt avser företrädesrätten till återanställning enligt 25 §.

Svenska ILO-Kommitténs bedömning är att det inte finns någon av Sverige ratificerad ILO-konvention av relevans för förslagen.

Anpassningar i semesterlagen (kapitel 5 i lagen)

Den nuvarande begränsningen i den arbetsrättsliga beredskapslagen innebär att arbetsgivaren kan begränsa arbetstagarrens semesteruttag under ett semesterår till lägst tio dagar. Utredningen föreslår att detta ändras så att en arbetsgivare ska kunna besluta att en arbetstagar ska få ut semesterledighet till ett lägre antal dagar, lägst tjugo, under förutsättning att det krävs för att tillgodose totalförsvarets behov.

Utredningen föreslår vidare ändringar avseende arbetsgivarrens underrättelseskyldighet såvitt avser förläggningen av semesterledighet och att semesterledighet om inte annat har avtalats ska förläggas så att arbetstagaren får en ledighetsperiod om minst två veckor i följd.

Därutöver föreslås att om det behövs, för att tillgodose totalförsvarets behov av arbetskraft, behöver semester som sparats enligt 18 § semesterlagen inte förläggas till det semesterår som arbetstagaren väljer enligt 20 § semesterlagen.

Betänkandet innehåller i denna del ingen analys om förslagens förhållande till Sveriges internationella åtaganden i förhållande till ILO. Kommittén vill därför erinra om ILO:s konvention (nr 132) om semester i vilken det finns regler bl.a. om följande.

- Av artikel 3 punkten 2 framgår att semestern i intet fall ska understiga tre arbetsveckor för ett års tjänst.
- Av artikel 8 framgår att uppdelning av den årliga semestern kan medges av behörig myndighet. Huvudregeln är att en av delarna ska bestå av åtminstone två oavbrutna arbetsveckor.
- I artikel 9 regleras utnyttjande och uppskjutande av semester.
- Av artikel 12 följer att överenskommelser att efterge rätten till den minsta årliga semestern som föreskrivs i konventionen eller att avstå från sådan semester, mot ersättning eller annorledes, ska vara ogiltiga eller förbjudas.

Svenska ILO-kommitténs bedömer att Sverige i och med de förslag som läggs uppfyller kravet i artikel 3 punkten 2 konvention (nr 132) om att semestern i intet fall ska understiga tre arbetsveckor för ett års tjänst och att förslagen i övrigt är förenliga med kraven i konventionen.

Begränsningar i arbetstagares rätt till ledighet (kapitel 6 i lagen)

Utredningen föreslår att en arbetstagar inte ska ha rätt till ledighet enligt

- lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning, förkortad studieledighetslagen,
- lagen (1979:1184) om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag i skolan, m.m. och
- lagen (1986:163) om rätt till ledighet för utbildning i svenska för invandrare, förkortad sfi-lagen.

Det föreslås bl.a. att när en arbetstagar inte har rätt till ledighet enligt dessa lagar förfaller ledighet som beviljats med stöd av lagarna. Detta innebär att när ledighet enligt lagen om rätt till ledighet för vissa föreningsuppdrag i skolan, m.m. upphör ska arbetstagaren återgå till anställningen. Utredningen föreslår dock att arbetstagar som har beviljats ledighet enligt studieledighetslagen och sfi-lagen ska ges en omställningstid för att kunna återgå till arbetet.

I betänkandet anges följande (s. 233 f).

Av de nu aktuella ledigheterna är det endast studieledighetslagen som anses uppfylla ett internationellt åtagande, nämligen ILO-konventionen (nr 140) om betald ledighet för utbildning. Studieledighetslagen ansågs, tillsammans med det i Sverige väl utvecklade studiestödssystemet, vara tillräckligt för att svara mot konventionens krav på betald ledighet för studier (prop. 1975:63 s. 18–19). Konventionen innehåller dock inget krav på att arbetstagar ska ha rätt till ledighet, utan föreskriver att varje medlemsstat ska utforma och genomföra en politik som syftar

till att genom metoder lämpliga efter landets förhållanden och sedvanor och om så påkallas stegvis främja beviljandet av betald studieledighet (artikel 2). Denna politik ska bl.a. ta hänsyn till landets och de olika verksamhetsområdenas utvecklingsnivå och speciella behov (artikel 4). Beviljandet av betald studieledighet ska regleras genom nationell lagstiftning, kollektivavtal, skiljedom eller på något annat sätt som är förenligt med nationell praxis (artikel 5). I ILO:s rekommendation (nr 148) om betald ledighet för studier uttalas vidare att åtgärder bör vidtas för att bl.a. uppmuntra arbetstagarna att på bästa sätt utnyttja de undervisnings- och utbildningsmöjligheter som står dem till buds samt uppmuntra arbetsgivarna att bevilja arbetstagarna betald ledighet för studier (artikel 8 d–e). När förutsättningarna för erhållande av betald ledighet för studier bestäms, bör hänsyn tas till de typer av undervisnings- eller utbildningsprogram som finns att tillgå och till arbetstagarnas och deras organisationers samt företagens behov, ävensom till det allmänna intresset (artikel 17.1). Vi bedömer att en begränsning av reglerna som ger arbetstagare rätt till ledighet för studier inte i sig bör innebära att Sverige handlar i strid med konventionen. Konventionen kräver nämligen inte införandet av en lag som ger arbetstagare en i det närmaste ovillkorlig rätt till studieledighet, som den svenska lagen. Det går att argumentera för att en begränsning av bestämmelserna innebär att Sverige inte för en politik som stegvis syftar till att främja beviljandet av betald studieledighet för arbetstagare. Enligt konventionen är det dock möjligt att ta hänsyn till arbetsgivarnas behov och det allmänna intresset vid utövandet av en sådan politik. Konventionen bör därför inte hindra att hänsyn tas till de särskilda förhållanden som kan råda under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden, med särskilda behov av ökad produktion och sämre förutsättningar för utbildning.

Svenska ILO-kommittén delar bedömningen att förslaget bör vara förenligt med ILO:s konvention (nr 140) om betald ledighet för utbildning.

Bemyndiganden (kap.7 i lagen)

Stridsåtgärder (7 kap. 1 §)

Utredningen anser att det inte behövs något generellt förbud mot stridsåtgärder för att tillgodose totalförsvarets behov av fred på arbetsmarknaden. Utredningen föreslår dock följande. Om en arbetstvist hotar att medföra eller har medfört en öppen arbetskonflikt som kan skada totalförsvaret föreslås att regeringen ska få meddela föreskrifter om förbud mot stridsåtgärder på arbetsmarknaden och förordna om fortsatt giltighet av kollektivavtal och om tvångsskiljedom eller vidta andra liknande åtgärder.

Utredningen anför att eftersom den föreslagna bestämmelsen endast ska tillämpas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden och då för att upprätthålla samhällsviktiga verksamheter bedöms att en sådan reglering inte skulle innebära ett otillåtet ingrepp i parternas rätt till stridsåtgärder utan att den är förenlig bl.a. med de olika ILO-konventioner som reglerar den kollektiva förhandlingsrätten (s. 61).

I betänkandet anges bl.a. att rätten att vidta stridsåtgärder, förutom i svensk grundlag, är garanterad i ett antal konventioner som Sverige har ratificerat (avsnitt 7.1). I underavsnittet ILO anges följande (s. 149).

ILO:s konventioner behandlar inte direkt rätten att vidta stridsåtgärder utan denna härleds i huvudsak från ILO:s kärnkonventioner nr 87 och nr 98. Sverige har ratificerat båda dessa konventioner samt konvention nr 151, vilken vi berör mer nedan. Genom konvention nr 87 angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten, förbinder sig en medlemsstat i ILO att säkerställa att arbetstagare och arbetsgivare fritt ska kunna utöva sin föreningsfrihet. Konventionen erkänner inte uttryckligen rätten att vidta stridsåtgärder men genom tillämpningen av konventionen anses stridsåtgärder utgöra ett medel för organisationerna att främja och värna sina medlemmars intressen. Rätten att vidta stridsåtgärder ses som en oumbärlig del av de fackliga rättigheterna och anses utgå från föreningsfriheten (se Bernard Gernigon m.fl., ILO principles concerning the right to strike, 1 januari 2020). [...] ILO:s expertkommitté har uttalat att ett allmänt förbud för strejkrätten utgör en påtaglig begränsning av fackföreningarnas möjligheter att främja och värna medlemmarnas intressen och att ett sådant förbud därför kan stå i strid med konvention nr 87. Enligt konvention nr 98 angående tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten, ska åtgärder vidtas för att uppmuntra och främja utvecklandet och utnyttjandet i största möjliga omfattning av anordningar för frivilliga förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter i syfte att få till stånd en reglering av anställningsvillkoren genom kollektivavtal (artikel 4). Konvention nr 98 kompletteras av konvention nr 151 om skydd för organisationsrätten och om förfaranden för fastställande av anställningsvillkor i offentlig tjänst. Skyddet utgår från arbetstagarnas grundläggande rättighet att fritt organisera sin verksamhet och formulera sina handlingsprogram i syfte att främja och värna sina medlemmars intressen. Strejkrätten är dock inte en absolut rättighet. Den kan både inskränkas under exceptionella omständigheter och regleras av föreskrifter som anger villkor eller begränsningar för hur den ska utövas. Regleringen måste dock vara rimlig och inte innebära en överdriven begränsning av utövandet av strejkrätten. På senare

är har det inom ILO ifrågasatts om det går att härleda en rätt till stridsåtgärder från konvention nr 87. Frågan är ännu inte löst inom ILO-systemet och det är möjligt att det kommer att krävas en prövning av Internationella domstolen i Haag (ICJ). Vi har i detta läge utgått från den befintliga praxisen från expertkommittén vid våra bedömningar.

Svenska ILO-kommittén vill uppmärksamma att den skrift av Bernard Gernigon m.fl. som det hänvisas till är från år 2000 och inte som anges 2020, se [ILO principles concerning the right to strike](#).

Svenska ILO-kommittén vill även erinra om ILO:s konvention (nr 154) om främjande av kollektiva förhandlingar. Av konventionens artikel 5 följer bl.a. att åtgärder ska vidtas för att främja kollektiva förhandlingar och att successivt utsträcka kollektiva förhandlingar till alla frågor som avser arbets- och anställningsvillkor.

Det kan särskilt uppmärksammas att det i skriften av Bernard Gernigon m.fl. på s. 24 anges att Föreningsfrihetskommittén anser att ett generellt strejkförbud kan rättfärdigas ”in the event of an acute national emergency” (ILO, 1996d, para. 527). Expertkommittén anser att förbud att ta till strejk kan rättfärdigas vid akut nationell kris, men då enbart under en begränsad tid och i den utsträckning som är nödvändig för att möta det situationen kräver (ILO, 1994a, para. 152).

Svenska ILO-kommittén vill uppmärksamma att ILO:s styrelse vid en särskild session den 10 november 2023 (ILO GB 349 bis), antagit en resolution genom vilken styrelsen beslutade att be den Internationella domstolen i Haag (ICJ) om ett rådgivande yttrande om följande fråga: ”Is the right to strike of workers and their organisations protected under the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (no. 87)?” Det är inte känt när domstolen avser lämna sitt skriftliga yttrande.

Då både konventionerna (nr 87) och (nr 98) är en del av ILO:s kärnkonventioner förutsätter kommittén att regeringen noga följer utfallet i ICJ avseende omfattningen av rättigheter som kan hänföras till konvention (nr 87).

Svenska ILO-kommittén gör dock bedömningen att det förefaller följa av ILO:s praxis, så som den redovisats i betänkandet, att det inom avgränsade ramar finns utrymme vad avser förbud mot stridsåtgärder.

Kollektivavtal utan verkan (7 kap. 3 §)

Utredningen anför att arbetsmarknadens parter även fortsättningsvis ska kunna teckna kollektivavtal om avsteg från sådana beredskapsbestämmelser som ändrar bestämmelser i

medbestämmandelagen och som parterna under normala förhållanden kan göra avsteg från genom kollektivavtal. Enligt utredningen behövs för detta ingen särskild bestämmelse och hänvisar till 4 § medbestämmandelagen.

Det föreslås dock att om det i ett kollektivavtal har tagits in en bestämmelse som strider mot en föreskrift som har meddelats i eller med stöd av den nya arbetsrättsliga beredskapslagen och som kan medföra skada för totalförsvaret, ska regeringen få föreskriva att bestämmelsen är utan verkan. Utredningen anför att för det fall beredskapsavtal inte tecknas för en viss bransch, ett visst företag eller ett sådant avtal av någon anledning är bristfälligt finns det behov av att det allmänna kan agera för att säkerställa att totalförsvaret inte skadas.

Svenska ILO-kommittén vill erinra om den praxis som följer av ILO:s Föreningsfrihetskommitté. Den har t.ex. i ärende med anledning av Sveriges ändring i anställningsskyddslagen om rätt att arbeta till 67 års ålder och därutöver om ogiltigförklaring av kollektivavtal med avgångsskyldighet dessförinnan, funnit att Sverige bröt mot konvention (nr 98) angående tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten samt konvention (nr 154) om främjande av kollektiva förhandlingar. Motsvarande bedömning gjordes av kommittén med anledning av de ändringar som gjordes i anställningsskyddslagen varigenom den tillåtna tiden för visstidsanställning vid arbetsanhopning och provanställning förlängdes från sex till tolv månader och där det angavs att ingångna kollektivavtal som angav kortare tid än tolv månader var utan verkan. ILO-kommittén hänvisar här till ILO:s Föreningsfrihetskommittés sammanställning av sina beslut från 2018: Freedom of association. Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association.

Svenska ILO-kommittén anser, mot denna bakgrund, att det är angeläget att beakta de krav som följer av de angivna konventionerna vid ett nyttjande av bemyndigandet.

Särskilt bemyndigande (7 kap. 2 §)

Ett särskilt bemyndigande föreslås enligt följande.

Om det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov får regeringen meddela föreskrifter med avvikelser från följande lagar.

- Den nya arbetsrättsliga beredskapslagens beredskapsbestämmelser i 2–6 kap,
- förtroendemannalagen,
- lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister,
- medbestämmandelagen
- semesterlagen (1977:480),

- anställningsskyddslagen,
- lagen (1988:1465) om ledighet för närståendevård,
- föräldraledighetslagen (1995:584),
- lagen (1997:1293) om rätt till ledighet för att bedriva näringsverksamhet,
- lagen (2008:565) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl och
- lagen (2008:565) om rätt till ledighet för att på grund av sjukdom.

Som ILO-kommittén förstår regleringen får bemyndigandet användas när det råder krig eller om regeringen föreskriver så vid krigsfara och extraordinära förhållanden. Bemyndigandet omfattar hela lagarna och även att upphäva eller förändra de anpassningar som görs i vissa av lagarna genom kapitel 2–6 i beredskapslagen.

Såvitt avser de fem ledighetslagarna gör ILO-kommittén bedömningen att lagarna inte har beröring med någon av Sverige ratificerad ILO-konvention.

Såvitt avser de övriga lagarna är det först när bemyndigandet nyttjas och föreskrifter ska utfärdas som det kan göras en analys om föreskrifterna är förenliga med någon av Sverige ratificerad ILO-konvention. Bemyndigandet i sig kan inte anses vara i strid med någon ILO-reglering.

Lagen om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen (kapitel 12 i betänkandet)

En utgångspunkt för ett starkare totalförsvar på arbetsrättens område är enligt utredningen att parterna genom beredskapsavtal tar ansvar för anpassning av arbetsrätten till krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Ett verktyg för att åstadkomma sådana ändamålsenliga avtal är reglerna om överläggning i lagen om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen, förkortad överläggningsskyldighetslagen. Lagen innebär två former av överläggningsskyldighet.

Utredningen anför följande. Den första överläggningsskyldigheten innebär att arbetsmarknadens parter är skyldiga att överlägga med totalförsvarsmyndigheterna om sina uppgifter inom eller i anslutning till totalförsvaret på central, regional och lokal nivå. De är dock inte skyldiga att permanent delta i totalförsvaret eller att ändra sin organisatoriska uppbyggnad. De är bara skyldiga att överlägga om sådana frågor. Den andra överläggningsskyldigheten gäller arbetsgivare samt arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer som i fredstid är eller brukar vara parter i kollektivavtalsförhandlingar. De är skyldiga att på en totalförsvarsmyndighets begäran överlägga med sin motpart om kollektivavtal för krissituationer som omfattas av totalförsvarsplaneringen. Syftet är att överläggningarna ska mynna ut i

beredskapsavtal som tillgodoser totalförsvarets behov under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Det finns dock inte någon skyldighet för parterna att förhandla om eller faktiskt träffa ett beredskapsavtal (prop. 1981/82:179 s. 14).

Utredningen bedömer att det inte finns skäl att göra några ändringar i de befintliga i bestämmelserna om överläggningsskyldighet i överläggningsskyldighetslagen.

Svenska ILO-kommittén konstaterar att betänkandet inte innehåller någon analys av Sveriges åtaganden i förhållande till ILO i denna del. Kommittén vill nämna följande konventioner.

- Konvention (nr 87) angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten, vilken är en av ILO:s kärnkonventioner och är ratificerad av Sverige.
- Konvention (nr 98) angående tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten är ytterligare en av ILO:s kärnkonventioner och är ratificerad av Sverige. Av artikel 4 följer att åtgärder ska vidtas för att uppmuntra och främja utvecklandet och utnyttjandet i största möjliga omfattning av anordningar för frivilliga förhandlingar mellan parterna i syfte att åvägabringa en reglering av anställningsvillkoren genom kollektivavtal.
- Konvention (nr 154) om främjande av kollektiva förhandlingar, vilken är ratificerad av Sverige, syftar till att främja sådana förhandlingar.
- Konvention (nr 151) om skydd för organisationsrätten och om förfarandet för fastställande av anställningsvillkor i offentlig tjänst är ratificerad av Sverige. I dess artikel 5 punkten 2 stadgas bl.a att organisationer för offentliganställda ska åtnjuta tillfredsställande skydd mot åtgärder som innebär att offentlig myndighet blandar sig i deras verksamhet.

Svenska ILO-kommittén gör bedömningen att överläggningsskyldighetslagen inte kan anses vara i strid med ovan nämnda ILO-konventioner.

Anpassningar i arbetsmiljölagen (kapitel 13 i betänkandet)

Enligt 1 kap. 5 § arbetsmiljölagen (1977:1160) får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret med avvikelse från arbetsmiljölagen. Detta bemyndigande avser inte bara att tillgodose totalförsvarets behov att kunna anpassa arbetsmiljölagen till förhållandena under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden utan även totalförsvarets behov att kunna göra Anpassningar i arbetsmiljölagen under normala förhållanden. I den del bemyndigandet avser krig, krigsfara och extraordinära förhållanden är det baserat på 15 kap. 6 § regeringsformen och i övrigt på 8 kap. regeringsformen. Möjligheten att meddela avsteg från arbetsmiljölagen är därför mer begränsat

under normala förhållanden. Utredningen föreslår att bemyndigandet ska förtydligas och avse bemyndigande på två olika grunder.

I 14 a § arbetsmiljöförordningen (1977:1166) finns i dag bestämmelser om arbetsgivares möjligheter till avsteg från vissa bestämmelser i arbetsmiljölagens regler om det är nödvändigt med hänsyn till totalförsvarets behov. De innebär att arbetsgivare kan göra avsteg från bestämmelserna om minderåriga i 5 kap. 2 och 3 §§ arbetsmiljölagen samt från föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, om det är nödvändigt med hänsyn till totalförsvarets behov. Utredningen föreslår att denna möjlighet tas bort. Utredningen anser att totalförsvaret inte har behov av att arbetsgivare själva kan välja att göra avsteg från arbetsmiljölagens bestämmelser under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Det gäller även de föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndiganden i lagen. Vad gäller 5 kap. 2 och 3 §§ arbetsmiljölagen som handlar om skyddet för minderåriga anser utredningen att ett eventuellt behov av att minderåriga ska arbeta mer under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden bör tillgodoses genom det normala regelverket. Skyddet för minderåriga bör inte begränsas.

Utredningen anser att det inte är lämpligt att det finns en bestämmelse som ger arbetsgivaren möjlighet att själv besluta om avsteg från arbetsmiljöbestämmelser. Utredningen anför att arbetsmiljölagstiftningen införlivar ett stort antal EU-direktiv och andra åtaganden som Sverige gjort gentemot bl.a. ILO. Utredningen anser därför att den befintliga möjligheten att göra avsteg från föreskrifter som meddelats med stöd av arbetsmiljölagen bör avskaffas.

Utredningen anger att bestämmelserna i arbetsmiljölagen i viss mån är utformade efter EU-direktiv och andra internationella förpliktelser och att vid utnyttjandet av bemyndigandet behöver även hänsyn tas till dessa åtaganden (s. 309). Utredningen anger att bestämmelserna i 5 kap. 2 och 3 §§ arbetsmiljölagen är utformade i enlighet med både minderårigdirektivet och ILO:s konvention nr 138. Avsteg från bestämmelserna som innebär att yngre personer kan arbeta eller att minderåriga kan utföra tyngre eller farligare arbetsuppgifter skulle alltså, enligt utredningen, innebära avvikelser från både minderårigdirektivet och bestämmelserna i ILO:s konvention nr 138.

Svenska ILO-kommittén vill i sammanhanget uppmärksamma att konvention (nr 138) om minimiålder hör till ILO:s kärnkonventioner. Kommittén vill även hänvisa till ILO:s konvention (nr 182) om förbud mot och omedelbara åtgärder för att avskaffa de värsta formerna av barnarbete, som också är en kärnkonvention. I definitionen av vad som avses med uttrycket ”de värsta formerna av barnarbete” ingår arbete som genom sin natur eller de omständigheter under vilka de utförs kan skada barns hälsa, säkerhet eller moral, se artikel 3 punkten d.

Svenska ILO-kommittén kan konstatera att utöver de två kärnkonventionerna på arbetsmiljöområdet – konvention (nr 155) om arbetarskydd och arbetsmiljö och konvention (nr 187) om ett ramverk för främjande av arbetsmiljö – har sedan 1980-talet tillkommit ett relativt stort antal mer specialiserade konventioner på arbetsmiljöområdet, varav Sverige har ratificerat de flesta.

Svenska ILO-kommittén delar de bedömningar utredningen gjort och gör bedömningen att utredningens förslag bör vara förenliga med av Sverige ratificerade ILO-konventioner.

Anpassningar i arbetstidslagen (kapitel 14 i betänkandet)

Under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden råder sannolikt andra förutsättningar för produktionen av varor, tjänster och tillhandahållande av samhällsviktig verksamhet än under normala förhållanden. För att kunna tillgodose totalförsvarets behov av arbetskraft under sådana förhållanden bedömer utredningen att det måste vara möjligt för den arbetskraft som finns tillgänglig att kunna arbeta fler och längre dagar samt ha mindre tid för vila och återhämtning. Detta bör i första hand åstadkommas genom att arbetsmarknadens parter tecknar beredskapsavtal för totalförsvarsviktig verksamhet om avsteg från arbetstidslagen (1982:673). Det är dock möjligt att totalförsvarets behov inte helt tillgodoses av beredskapsavtal eller att det uppstår behov av att anpassa arbetstidslagen som inte gått att förutse under normala förhållanden. Utredningen bedömer därför att regeringen även i fortsättningen måste ges möjligheter att meddela föreskrifter om Anpassningar av arbetstidslagen.

I 4 § arbetstidslagen föreslås som i dag ett bemyndigande för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret med avvikelse från lagen. Regleringen föreslås dock utformas på ett nytt sätt (jfr arbetsmiljölagen).

Regeringen har utnyttjat bemyndigandet i arbetstidslagen genom föreskrifter i 5 § arbetstidsförordningen (1982:901). Genom denna bestämmelse är det i dag möjligt att, under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden, anpassa arbetstidslagens bestämmelser om veckoarbetstid, mertid och veckovila när det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov. Utredningen föreslår att det fortfarande ska vara möjligt att öka den ordinarie arbetstiden till högst 60 timmar i veckan och att begränsa veckovilan till 24 timmar under varje period om sju dagar när det behövs för att tillgodose totalförsvarets behov. Vad gäller mertid och extra mertid föreslår utredningen att dessa bestämmelser inte alls ska tillämpas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden. Det senare innebär således en ändring mot vad som gäller enligt arbetstidsförordningen. I betänkandet anges under rubriken

andra internationella åtaganden rörande arbetstid (avsnitt 14.3.2) bl.a. följande.

Vad gäller arbetstid har Sverige ratificerat ILO:s konventioner (nr 14) om veckovila i industriarbete, konventionen (nr 47) om 40-timmarsvecka och konventionen (nr 175) om deltidsarbete. I konvention (nr 180) om sjömäns arbetstid och bemanning på fartyg finns vidare bestämmelser om högsta antal arbetstimmar och minsta antal vilotimmar inom angiven tidsperiod. Sverige har inte ratificerat konventionerna om arbetstid i industrin samt för affärs- och kontorsanställda (nr 1 och 30), vilka innehåller normer om bl.a. att veckoarbetstiden inte ska överstiga 48 timmar med vissa undantag och avvikelser. Sverige har vidare inte ratificerat konvention (nr 106) om veckovila för affärs- och kontorsanställda, konvention (nr 153) om arbetstid och vila vid transporter på väg eller konvention (nr 171) om nattarbete. [...] Även de ILO-konventioner och delar av den europeiska sociala stadgan som Sverige inte ratificerat kan dock ha betydelse för rättstillämpningen i Sverige. EU:s arbetstidsreglering har nämligen visst samband med den övriga internationella regleringen av arbetstid. I ingressen till EU:s arbetstidsdirektiv sägs t.ex. att hänsyn bör tas till ILO:s principer när det gäller arbetstidens förläggning, inklusive dem som avser nattarbete.

ILO-kommittén vill upplysa att konvention (nr 180) om sjömäns arbetstid och bemanning på fartyg numera inte är i kraft och att 2006 års sjöarbetskonvention (MLC) gäller i stället.

Svenska ILO-kommittén gör bedömningen att utredningens förslag bör vara förenligt med av Sverige ratificerade ILO-konventioner.

Anpassningar i andra arbetstidsregleringar (kapitel 15 i betänkandet)

Lagen (1998:958) om vilotid för sjömän

I 12 § lagen om vilotid för sjömän finns i dag ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret som motsvarar bemyndigandet i 4 § arbetstidslagen. Utredningen föreslår att bemyndigandet ska utformas på ett nytt sätt (jfr arbetsmiljölagen).

I betänkandet anges bl.a. att lagen ersatte den tidigare sjöarbetslagstiftning och anpassar svensk lagstiftning till två konventioner som reglerar sjömäns vilotid. De berörda konventionerna är dels konvention (nr 180) om sjömäns arbetstid och bemanningen på fartyg, dels den reviderade konventionen om normer för sjöfolks utbildning, certifiering och vakthållning (avsnitt 15.1).

Svenska ILO-kommittén vill även här upplysa att konvention (nr 180) om sjömäns arbetstid och bemanning på fartyg numera inte är i kraft och att 2006 års sjöarbetskonvention (MLC) gäller i stället.

Svenska ILO-kommittén bedömer att förslagen bör vara förenliga med av Sverige ratificerade ILO-konventioner.

Lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete

Utredningen föreslår att om Sverige kommer i krig, är i krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, regeringen ska få meddela särskilda föreskrifter för totalförsvaret som avviker från lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete.

Utredningen föreslår att lagens bestämmelser om mertid för vägtransportarbete inte bör tillämpas under krig, krigsfara och extraordinära förhållanden, på samma sätt som bestämmelserna om mertid i arbetstidslagen. Utredningen föreslår därför att en föreskrift med sådan innebörd ska tas in i förordningen (2005:399) om arbetstid vid visst vägtransportarbete.

ILO-kommitténs bedömning är att lagarna inte har beröring med någon av Sverige ratificerad ILO-konvention.

Svenska ILO-kommitténs slutsats

Svenska ILO-kommittén välkomnar att det i betänkandet görs en analys i förhållande till Sveriges internationella åtaganden i förhållande till ILO.

Svenska ILO-kommittén hänvisar till de bedömningar som kommittén gjort under respektive avsnitt ovan.

Svenska ILO-kommittén kan konstatera att det i konvention (nr 29) om tvångsarbete i artikel 2 d) finns ett uttryckligt undantag för bl.a. krigssituationer, medan det inte finns det i de konventioner som granskats i samband med detta yttrande.

Utredningen föreslår ett brett bemyndigande i 7 kap. 2 § beredskapslagen. Som redan anförts bör det säkerställas att föreskrifter med anledning av bemyndigandet är förenliga med Sveriges internationella åtaganden. Utgångspunkten bör vara att det även under orostider är viktigt att värna om upprätthållandet av mänskliga rättigheter.

En förteckning över ett urval av konventioner och rekommendationer antagna av Internationella arbetskonferensen t.o.m. dess 111:e möte år

2023 finns publicerade på Svenska ILO-kommitténs hemsida. Förteckningen omfattar de i februari 2024 gällande instrumenten som inte är återkallade eller har upphävts. Det framgår också vad avser konventionerna huruvida de är ratificerade av Sverige och i vilka propositioner instrumenten behandlats. Dokumentet uppdateras årligen. På hemsidan finns även samtliga konventioner i informell översättning till svenska. Se [Sammanslagen-konv-och-rek-lista-2023-1.pdf \(svenskailo-kommitten.se\)](https://svenskailo-kommitten.se/Sammanslagen-konv-och-rek-lista-2023-1.pdf)

Beslut i detta ärende har fattats av kommitténs ledamöter per capsulam.

Ärendet har handlagts av undertecknad sekreterare.

För Svenska ILO-kommittén

Cathrine Lilja Hansson
Ordförande

Helle Ellehøj
Sekreterare